



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Milana Podhrázkého a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **Ing. L. F.**, zastoupeného Mgr. Kateřinou Špoulovou, advokátkou se sídlem Haštalská 27, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 10. 2011, čj. 186340/2011/KUSK-DOP/S1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2015, čj. 5 A 6/2012 - 33,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku k odvolání žalobce přezkoumal rozhodnutí Obecního úřadu Rabyně (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 12. 7. 2011, čj. OU/277-52/2011, a toto rozhodnutí potvrdil. Správní orgán I. stupně uvedeným rozhodnutím v řízení podle § 142 správního řádu určil, že pozemky parc. č. 163/8, 163/6, 163/5, 163/7, 169/1, 170 a 172/9 v k. ú. a obci Rabyně, slouží jako veřejně přístupná účelová komunikace.

II.

2. Uvedené rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem označeným v záhlaví tohoto rozhodnutí zamítl. Městský soud především neshledal důvodnou námitku žalobce, podle něhož smyslem předmětných cest bylo pouze dočasné zajištění přístupu. Soud zdůraznil, že cestu přes pozemky žalobce vlastníci rekreačních objektů, k nimž vede, využívají již od 50. let 20. století, přičemž vlastník dotčených pozemků udělil souhlas s povolením průjezdu přes tyto pozemky. Městský soud dále odkázal na judikaturu,

podle níž je vlastník pozemku vázán byť i konkludentním souhlasem svého právního předchůdce. Shledal i naplnění znaku veřejně přístupné účelové komunikace spočívajícího v nutné komunikační potřebě. V daném případě jiná přístupová cesta neexistuje a s odkazem na možnost obce zřídit (v budoucnu) jiný přístup k rekreačním objektům nelze konstatovat nenaplnění pojmových znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Soud uzavřel, že naplnění všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace bylo prokázáno a dodal, že přestože žalobce není oprávněn autoritativně zamezit užívání dané komunikace, není zcela zbaven možnosti provoz na ní regulovat a dosáhnout obnovy rozsahu svého vlastnického práva. Ke všem případným změnám či regulacím je však potřebné rozhodnutí příslušného správního orgánu. Rozsudek městského soudu, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj v podrobnostech na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

3. Žalobce (stěžovatel) podal proti uvedenému rozsudku městského soudu kasační stížnost, a to z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu i napadená rozhodnutí správních orgánů zrušil.

4. Stěžovatel předně upozornil na to, že napadený rozsudek městského soudu neúměrně zasáhl do jeho vlastnického práva zaručeného Listinou základních práv a svobod. První podmínkou toho, aby byla určitá cesta považována za veřejně přístupnou komunikaci, je její patrnost v terénu. Tato podmínka souvisí s dlouhodobým a zákonným užíváním cest. Ty však v dané věci vznikaly nahodile a nekonceptně, neboť pouze dočasně zajišťovaly přístup k dělnickým domkům postaveným při budování Slapské přehledy. Stát, jemuž dotčené pozemky dříve náležely, nebyl k řešení přístupu k rekreačním objektům motivován. Cesty na daných pozemcích navíc zásadně nevyhovují jízdě automobily, vlastníci rekreačních objektů tyto cesty svépomocně upravují a ty jsou tak v terénu patrné pouze díky těmto nepřípustným zásahům. Ke znaku veřejně přístupné účelové komunikace spočívajícímu ve spojení jednotlivých nemovitostí pak stěžovatel poznamenal, že vzhledem k nekonceptnímu rozmístění daných cest je jasné, že měly být využívány pouze dočasně a nikdy se nepřepokládalo, že budou využívány jako spojnice trvale obydlých domů.

5. Ve vztahu k souhlasu vlastníka s veřejným užíváním jakožto k dalšímu znaku veřejně přístupné účelové komunikace stěžovatel odkázal na závěry Ústavního soudu vyslovené v jeho nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 a zdůraznil jeho pasáže týkající se nezbytnosti souhlasu vlastníka s veřejným užíváním komunikace na jeho pozemku, zvláště není-li takové omezení spojeno s poskytnutím finanční náhrady. Upozornil dále na tu část odůvodnění citovaného nálezu, v níž Ústavní soud akceptoval obecný závěr, podle něhož omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a není třeba nového souhlasu, pokud byl souhlas udělen vlastníkem předchozím. Tento závěr podle Ústavního soudu platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je omezeno. Nelze jej však vztahovat na případ, kdy bylo vlastnické právo k pozemku získáno v restituci od veřejnoprávní korporace, jejíž přístup k otázce veřejného užívání pozemků je odlišný od soukromého vlastníka. Stěžovatel v této souvislosti upozornil na to, že daný pozemek získal na základě usnesení soudního exekutora o udělení příklepu. S přechodem vlastnického práva pak došlo také k zániku všech zástavních a zadržovacích práv vázoucích na věci dle § 329 odst. 3 o. s. ř. Získání nemovitých věcí v dražbě je originárním nabytím vlastnického práva, které není odvozeno od právního předchůdce, a stěžovatel tak není poskytnutým souhlasem předchozího vlastníka vázán. Není tak naplněn další z pojmových znaků veřejně přístupné účelové komunikace.

6. Stěžovatel též namítl, že v daném případě není dána nutná komunikační potřeba, neboť přístup k nemovitostem zde lze zajistit i bez omezení jeho vlastnického práva. Rekreační objekty totiž bezprostředně sousedí s pozemky ve vlastnictví obce, které jsou bezpochyby způsobilé umožnit majitelům přístup k těmto objektům bez narušení vlastnického práva stěžovatele. Přes tyto pozemky by byl přístup k daným nemovitostem snazší, přičemž by tím bylo vyhověno veřejnému zájmu, a to nejen z hlediska vlastníků rekreačních objektů, ale především stěžovatele, který by tak mohl dotčené pozemky řádně užívat.

IV.

7. Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí s tím, aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/13. Upozornil na to, že stěžovatel uvádí důvody, které neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl a měl. V době, kdy se stěžovatel stal vlastníkem předmětných pozemků, již vlastníci rekreačních staveb používali tyto pozemky pro přístup k uvedeným stavbám jako nenahraditelnou komunikační potřebu. Stěžovatel vstoupil do všech povinností předchozího vlastníka, tedy i do povinnosti strpět užívání pozemků pro komunikační potřebu jiných vlastníků. Mezi účastníky není sporu o tom, že komunikace je v terénu patrná. Stěžovatel netvrdí ani nenese důkazní břemeno ohledně takových skutečností, které by skutkový stav zjištěný správními orgány a přezkoumaný soudem vyvracely. Polemika stěžovatele týkající se zásahu do jeho vlastnického práva nevyvrací zákonnou existenci účelové komunikace.

V.

8. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

9. Kasační stížnost není důvodná.

10. Městský soud v napadeném rozsudku i stěžovatel v projednávané kasační stížnosti vychází shodně z toho, že s ohledem na § 2 odst. 1 a § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) a navazující judikaturu správních soudů je veřejně přístupná účelová komunikace charakteristická čtyřmi základními pojmovými znaky, a to: 1) stálou a v terénu zřetelnou cestou určenou k obecnému užití vozidly a chodci pro účel dopravy, 2) spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužící k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků, 3) souhlasem vlastníka pozemku s veřejným užíváním cesty a 4) existencí nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby.

11. Stěžovatel v kasační stížnosti v dané věci zpochybňuje naplnění všech shora vymezených pojmových znaků. Nejvyšší správní soud zde považuje v první řadě za nutné (s přihlídnutím k vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti) upozornit na to, že podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná mimo jiné tehdy, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Z uvedeného plyne, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno koncentrační zásadou, která zajišťuje, aby výhrady účastníků řízení proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu byly nejprve projednány krajskými soudy, neboť Nejvyšší správní přezkoumává především zákonnost závěrů krajského soudu. Kasační přezkum musí vycházet z kvantitativně i kvalitativně shodného právního i skutkového stavu, z jakého vycházel krajský soud. K výkladu citovaného § 104 odst. 4 s. ř. s. se pak Nejvyšší správní soud vyslovil ve své judikatuře v tom smyslu, že toto ustanovení „*nesleduje restrikcí práv fyzických a právnických osob na přístup ke soudní ochraně, nýbrž zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze spravedlivě žádat, aby na principu vigilantibus iura uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení*

před soudem první instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponесou případné nepříznivé následky s tím spojené“ (viz rozsudek čj. 8 Afs 48/2006 - 155). V návaznosti na výše uvedené závěry především nelze přehlédnout, že stěžovatel v projednávané věci v žalobě proti rozhodnutí žalovaného pojmový znak veřejně přístupné účelové komunikace spočívající v souhlasu vlastníka s jejím veřejným užíváním nikterak nezpochybnil (a to ani nepřímou), natož aby zde argumentoval zánikem souhlasu předchozího vlastníka v důsledku nabytí předmětné nemovitosti v dražbě, jak detailně učinil v kasační stížnosti. S ohledem na výše uvedené je tedy zřejmé, že argumentace stěžovatele týkající se nesplnění podmínky souhlasu vlastníka s veřejným užíváním cesty nemůže vést ke zrušení napadeného rozsudku městského soudu, neboť Nejvyšší správní soud k ní nemůže z hlediska věcného přezkumu rozsudku městského soudu přihlídnout. Je zcela zjevné, že tuto právní argumentaci mohl stěžovatel vznést již v řízení před krajským soudem, ovšem neučinil tak.

12. Nad rámec výše uvedeného lze dodat, že odkaz na nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, který stěžovatel učinil ve vztahu k souhlasu předchozího vlastníka, zde není přílehlavý. Závěry, které v citovaném nálezu Ústavní soud zaujal, se totiž týkají specifické situace nabytí vlastnického práva v důsledku restituce, zatímco v projednávané věci stěžovatel nabyl předmětné pozemky v dražbě. Nic mu tedy nebránilo v tom, aby se před vydražením předmětných pozemků seznámil s jejich veřejnoprávním režimem (včetně povahy existujících komunikací).

13. Shodně jako v žalobě stěžovatel v kasační stížnosti dále zdůraznil dočasnou povahu sporných cest a právě dočasností zpochybnil naplnění znaků veřejně přístupné komunikace spočívajících jednak v patrnosti dané komunikace v terénu, a jednak v tom, zda slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí. K této námitce je nutno především připomenout, že zmíněné znaky veřejně přístupné účelové komunikace plynou již ze samotné definice pozemních komunikací stanovené v § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Musí tedy jít především o takové cesty, které jsou určeny k užití vozidly nebo chodci, z čehož logicky plyne, že se musí jednat o cesty stálé a v terénu patrné. Jak ve vztahu k dočasnosti komunikace dovozují odborná literatura, „za účelovou komunikaci nelze prohlásit například louku, přes kterou sice vlastníci vzdálenějších luk odvázejí ze svých pozemků posečené seno, avšak nečiní tak vždy ve stejné trase, ale jezdí různě, takže na pozemku se nevytvoří vyjeté koleje buď vůbec, nebo jen v nezřetelných náznacích a na různých místech. Takovéto dočasné sezónní cesty (v daném případě jde o tzv. cesty senové) představu o stálém dopravním koridoru nenaplní“ (viz komentář k § 7 in Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015). Podstatné je, že posuzovaný definiční znak veřejně přístupné účelové komunikace slouží k vyloučení z veřejného užívání těch cest, které ve skutečnosti žádnými cestami nejsou, protože buď v terénu nikdy reálně nevznikly, nebo naopak již dávno zanikly. O neexistenci komunikace s ohledem na dočasnost užívání určitého pozemku tak lze hovořit pouze tehdy, pokud je tento pozemek vozidly či chodci užíván pouze krátkodobě či zcela výjimečně. To však není případ projednávané věci, kde není o patrnosti komunikace v terénu sporu, přičemž dané cesty jsou užívány chodci i vozidly ke spojení jednotlivých nemovitostí, a to po dobu několika desetiletí. Námitka dočasnosti předmětných cest ve vztahu k naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace tedy nemůže být v dané věci důvodná.

14. Nenaplnění znaku nutné komunikační potřeby pak stěžovatel shodně jako v žalobě dovozují z toho, že rekreační nemovitosti, jejichž majitelé využívají cesty nacházející se na pozemcích stěžovatele, sousedí s pozemky ve vlastnictví obce, které jsou taktéž způsobilé umožnit majitelům přístup k jejich nemovitostem. V případě této námítky se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s přílehlavými závěry městského soudu, který v této souvislosti uzavřel, že v daném případě jiná přístupová cesta k předmětným nemovitostem neexistuje a k nenaplnění daného pojmového znaku veřejně přístupné účelové komunikace nemůže vést možnost

obce v budoucnu zřídit jiný přístup k předmětným nemovitostem. K výše uvedenému lze dodat, že aby mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace. Tento zájem spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě, kterou by tato komunikace zajistila, za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat. Jak totiž vyplývá z výše uvedených definičních znaků účelové pozemní komunikace a vůbec z účelu tohoto institutu jako takového, jejím primárním smyslem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Je pravdou, že vhodnými alternativami obecně mohou být i takové, které představují zhoršení komunikačních možností, a to např. i co do vzdálenosti přístupu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 44/2011 - 99). Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby pak musí být v souladu se zásadou proporcionality omezení vlastnického práva nedílnou součástí postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace. Existenci nezbytné komunikační potřeby je přitom vždy třeba zkoumat v každém konkrétním případě, na základě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území. V projednávané věci však stěžovatel žádnou konkrétní „komunikační alternativu“, kterou by bylo možno z hlediska dalších komunikačních možností analyzovat, ani neoznačuje. Úvaha o případném vytvoření nové komunikace na jiných pozemcích (ve vlastnictví obce) nemůže být v tomto ohledu dostatečná, neboť pro nenaplnění znaku nutné komunikační potřeby totiž musí alternativní cesta reálně existovat. V projednávané věci však tomu tak není. Pokud by v budoucnu došlo k vytvoření takové komunikace, nelze samozřejmě vyloučit, že by to mohlo ovlivnit závěry týkající se nezbytné komunikační potřeby (resp. samotné sporné povahy dané komunikace), nicméně aktuálně tyto úvahy nemohou jakkoliv zpochybnit zákonnost napadených rozhodnutí správních orgánů a městského soudu.

VI.

15. Kasační stížnost žalobce tedy Nejvyšší správní soud zamítl, neboť ji v žádném z kasačních bodů neshledal důvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

16. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Pokud jde o argumentaci žalovaného nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/13, Nejvyšší správní soud uvádí, že závěry tohoto nálezu nejsou ve správním soudnictví ve vztahu k náhradě nákladů žalovaného aplikovatelné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 220/2014 - 20).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 18. listopadu 2015

JUDr. Jan Passer
předseda senátu